

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXIII

VILLE

Par M. Gérard LARCHER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, *vice-présidents* ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n° 23) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	3
CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION DES CRÉDITS	5
A. L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN	5
B. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	8
CHAPITRE II BILAN DES ACTIONS ENGAGÉES	11
A. BILAN DES CINQ PRIORITÉS FIXÉES PAR LE CIV DU 22 FÉVRIER 1994.....	11
1. <i>Le chômage</i>	12
2. <i>L'école</i>	16
3. <i>Les services publics</i>	17
4. <i>La lutte contre la délinquance</i>	19
5. <i>Le logement</i>	21
B. LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES	23
1. <i>Les contrats de ville</i>	23
2. <i>Les PACT urbains</i>	24
3. <i>Les conventions de sortie des opérations de quartier du Xè Plan</i>	24
4. <i>Les grands projets urbains (GPU)</i>	24
C. LES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (CIV) POUR 1995	26
CHAPITRE III DES PERSPECTIVES DE RÉFORME : LE PROGRAMME NATIONAL D'INTÉGRATION URBAINE (PNIU)	29
A. DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ET DE L'EMPLOI	30
B. DIVERSIFICATION DE L'HABITAT ET RESTRUCTURATION DES QUARTIERS.....	31
C. ASSOCIATION DES HABITANTS ET DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	32
D. RESTAURATION DE LA PRÉSENCE DE L'ETAT ET DES SERVICES PUBLICS	32
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE	41

Mesdames Messieurs,

Dans sa déclaration de politique générale du 23 mai 1995, le Premier Ministre a souligné la nécessité de définir un « *nouveau pacte républicain* » qui permette d'assurer l'égalité des chances, la récompense du mérite, l'esprit de solidarité et la tolérance.

S'agissant des conditions de vie dans les quartiers difficiles des villes et des banlieues, il a estimé qu'« *une politique de la ville, certes généreuse dans ses intentions, mais aux responsabilités, aux procédures et aux financements enchevêtrés n'a fait trop souvent qu'exacerber les tensions et les frustrations. [...]* »

Afin de réformer cette politique, le Premier ministre a demandé au ministre de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion de préparer un « *programme national pour l'intégration urbaine qui concrétise cette approche nouvelle des difficultés de la ville* ».

Votre rapporteur pour avis estime que la politique de la ville doit s'assigner des objectifs durables et doit être conduite dans une perspective de moyen terme. Il souhaite par conséquent que le nouveau programme devienne la charte d'une véritable action pluriannuelle.

Avant d'examiner les perspectives ainsi ouvertes, il convient d'examiner d'une part le montant des crédits alloués à la ville et d'autre part l'état d'avancement des actions en cours.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'effort financier de la Nation consacré à la politique des villes et au développement social urbain, dont l'article 115 de la loi de finances pour 1990 a prévu la présentation au Parlement chaque année.

**ÉVOLUTION DE L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE LA NATION
EN FAVEUR DE LA VILLE (LFI) (en millions de francs)**

	1994	1995	1996	variation 96/95
A.1 Crédits spécifiques ville	911,58	1.411,115	1.472,80	+ 4,3 %
A.2 Crédits relevant de divers ministères contractualisés	1.315,88	1.345,73	1.355,29	+ 0,7 %
A.3 Crédits autres ministères inscrits aux programmes d'actions des contrats de ville	654,77	408,07	386,85	- 5,2 %
A-4 Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville	2.831,02	3.178,68	3.285,20	+ 3,3 %
A-5 Solidarité urbaine (loi du 13 mai 1991)	1.790,00	1.963,40	2.343,00	+ 19,3 %
Dont :				
- Dotation de solidarité urbaine	1.260	1.420	1.800	-
- Fonds de solidarité des communes de l'Île-de-France	530	543	543	-
TOTAL GENERAL	7.503,05	8.306,99	8.843,14	+ 6,4 %
B-Dépenses fiscales et compensations		185,975	495,975	+ 266 %
C-Fonds européens concourant à la politique de DSU	43,55	436,20	741,80	+ 70 %
D-Programme développement solidarité de la CDC	1.400,00	2.039,00	2.150,00	+ 5,4 %

Votre rapporteur pour avis constate que la politique en faveur de la ville ne manque pas de moyens ; l'ensemble des ressources qui y sont consacrées dépassent en effet 8,84 milliards de francs en 1996.

La rubrique des « crédits spécifiques ville » du tableau ci-dessus correspond aux sommes inscrites dans le fascicule budgétaire « ville ».

Depuis 1994 la répartition de ces crédits, se présente comme suit :

	1994 AP ou DO LFI	1995 AP ou Do LFI	1996 AP ou DO PLF	Variation 95/96
A-1 Crédits spécifiques ville (Bleu ville)				
Fonds social urbain	-	100,00	250,00	+ 150 %
Prévention de la délinquance	137,00	53,50	73,50	+ 37,3 %
Fonctionnement de la DIV et animation du programme	29,14	29,00	27,00	- 6,8 %
Services publics de quartier	104,30	105,00	101,00	- 3,8 %
1 % associatif	15,48	16,115	15,50	- 3,8 %
Etudes	8,00	6,11	3,75	- 38 %
Partenariat national	15,00	15,00	11,00	-26 %
Contrats de ville Pact-urbains et autres conventions	419,15	629,30	503,56	- 19,9 %

Les crédits inscrits dans ce fascicule budgétaire, soit 823,5 millions de francs, diminuent de 5 %. Ils enregistrent une évolution contrastée.

Les **dépenses ordinaires** (titre III et titre IV) **diminuent de 17 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 ; elles atteignent **565,2 millions de francs**.

Les **autorisations de programme** (titre V et titre VI), augmentent de **plus de 64 %** et passent de 272,4 à **420 millions de francs** entre la loi de finances initiale pour 1995 et le projet de loi de finances pour 1996.

Lors d'une première délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 15 millions de francs les crédits inscrits au chapitre 46-23 (titre IV) « dépenses d'aide sociale obligatoire » du « bleu » intégration (n° 1).

Cette baisse, minime, doit être comparée aux 4.052.526.177 francs (4,05 milliards) demandés à ce chapitre.

B. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans son dernier rapport¹ la Cour des Comptes a souligné les lacunes et les incohérences de la présentation du « jaune » budgétaire relatif à l'effort financier total consacré à la politique des villes et au développement urbain.

Un certain nombre de ces observations, émises sur les comptes pour 1991, restent d'actualité en 1995.

Comme l'ont montré les magistrats de la Cour, la présentation hétérogène des données budgétaires nuit à leur clarté.

En effet, les montants inscrits se réfèrent exclusivement aux projets de loi de finances et aux lois de finances initiales, sans que soient données des indications précises sur l'**exécution des dépenses** des années antérieures.

En outre, la Cour relève que les tableaux cumulent les dotations pour dépenses ordinaires et des autorisations de programme, sans que les crédits de paiement annuels soient mentionnés.

En conséquence, les chiffres « *ne représentent pas le montant réel des dépenses envisagées au cours de l'exercice* ».

En ce qui concerne la ligne « **Solidarité urbaine** » (DSU) qui représentait 1.930 millions de francs, en 1991, la Cour émet deux observations.

D'une part, la Dotation de solidarité urbaine qui est un concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 1800 millions de francs en 1996, est imputée à la politique de la ville pour la totalité de son montant.

Or, seul un tiers des communes qui perçoivent la DSU relèvent de la géographie prioritaire de la politique de la ville. En outre, comme seuls les trois quarts des communes inscrites dans la géographie de la politique de la ville perçoivent la DSU, la Cour observe que « *la coïncidence entre cette dotation et cette politique n'est pas évidente* ».

D'autre part, la Cour juge « *abusif* » de retenir le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France qui représente 543 millions de francs en 1996, car « *ses dotations trouvent une contrepartie dans un prélèvement opéré sur les ressources d'autres communes bénéficiant d'une*

¹ Cour des Comptes, Rapport public 1995, chapitre 2, « La mise en oeuvre par l'Etat des moyens consacrés à la politique de la ville » p. 19-44.

situation fiscale plus favorable ». En conséquence, ces sommes ne font que transiter par le budget général.

Enfin, la Cour précise, s'agissant de la DSU et du FARIF, que « *contrairement aux autres interventions de l'Etat au bénéfice des communes au titre de la politique de la ville, les deux dotations sont attribuées libres de toute affectation* ». L'examen des rapports que le maire est tenu de présenter chaque année au conseil municipal met, selon la Cour, « *en évidence le contenu extrêmement divers des actions qui couvrent tous les domaines de la vie communale* ». Certains élus locaux considèrent ces dotations comme des compléments de ressources générales.

En conséquence, un risque réel existe de voir ces dotations consacrées à des dépenses dont le caractère social n'est pas marqué ou contribuer à un allègement de la pression fiscale locale.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il est nécessaire d'opérer un recentrage de la DSU au profit des quartiers les plus défavorisés.

S'agissant des modalités de prise en compte des financements, la Cour estime que les rubriques relatives aux divers ministères sont caractérisées par une « *absence de doctrine unique de présentation budgétaire* ». Elle considère qu'il n'est pas souhaitable que certains ministères inscrivent comme contribution contractualisée tous les crédits dépensés dans les quartiers prioritaires, tandis que d'autres n'inscrivent que le supplément de dépenses lié à ces mêmes quartiers.

Au total, pour les magistrats de la Cour, « *l'estimation du montant des crédits consacrés à la politique de la ville est très peu fiable* ».

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux la mise au point d'une présentation claire de ces crédits qui distingue, à côté des flux globaux destinés à cette politique, le surcoût qu'elle occasionne pour les services qui y contribuent.

Il se félicite des premières modifications qui ont été opérées dans la présentation du « jaune » consacré à la ville depuis la publication du rapport de la Cour des comptes.

A la suite de ces observations de la Cour, on a en effet procédé à plusieurs modifications qui permettent de mieux cerner l'ampleur de l'effort financier consacré à la politique de la ville.

La rubrique « *crédits contractualisés relevant de divers ministères* » (2.050 millions en 1991) résultait d'une extrapolation, au niveau national, des

données d'une enquête effectuée dans 13 régions ce qui, estimait la Cour, « *n'en garantissait pas la fiabilité* ».

Désormais ces crédits contractualisés relevant de divers ministères sont évalués sur la base d'une enquête nationale, ce qui leur assure une plus grande exactitude.

Dans la présentation antérieure que la Cour a critiquée, les crédits étaient divisés en deux masses :

- les crédits contractualisés relevant de divers ministères (2050 millions de francs en 1996) ;

- les crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville (3257 millions de francs en 1995) ;

Pour clarifier la présentation on distingue désormais :

- d'une part les crédits contractualisés par les ministères dans les contrats de plan Etat-région au titre de la politique de la ville (1355 millions de francs en 1996) ;

- d'autre part les crédits de droit commun mobilisés sur les programmes d'action annuels des contrats de ville identifiés comme des avenants à ces contrats (386,8 millions de francs en 1996) ;

- enfin les crédits communs engagés par les différents ministères sur les sites en contrat de ville, sans que ces derniers puissent être récapitulés dans le programme annuel du contrat de ville (3285 millions de francs en 1996).

Il s'ensuit une nouvelle nomenclature :

A.2 : crédits relevant de divers ministères contractualisés au Contrat de plan Etat région (CPER) ;

A.3 : crédits d'autres ministères inscrits au programme d'action des contrats de ville ;

A.4 : crédits de divers ministères concourant à la politique de la ville.

Votre rapporteur pour avis approuve ces modifications qui permettent de mettre en lumière la différence entre les crédits contractualisés et les crédits qui ne relèvent pas de contrats de ville et souhaite que les observations de la Cour des comptes soient suivies d'effets.

CHAPITRE II

BILAN DES ACTIONS ENGAGÉES

A. BILAN DES CINQ PRIORITÉS FIXÉES PAR LE CIV DU 22 FÉVRIER 1994

On peut aujourd'hui commencer à mesurer l'incidence des décisions prises par le comité interministériel des villes du 22 février 1994. Ce dernier avait, rappelons le, fixé cinq orientations essentielles, à savoir :

- la réduction de l'écart entre le taux de chômage des quartiers prioritaires et celui de leur agglomération ;
- la réduction des écarts de connaissance des enfants à l'entrée en sixième ;
- l'amélioration de la présence et de l'accessibilité des services publics dans les quartiers prioritaires ;
- l'abaissement du niveau de la délinquance dans ces mêmes quartiers ;
- la réhabilitation des logements et le développement de la diversité de l'habitat dans les quartiers prioritaires.

1. Le chômage

La **réduction du taux de chômage** des quartiers prioritaires passe par l'implantation d'activités marchandes. Or, seules 47 entreprises ont utilisé l'exonération de taxe professionnelle prévue par la loi pour la ville du 13 juillet 1991. C'est peu ! C'est même très peu : à peine 12 entreprises par an en moyenne pour toute la France. Ne serait-ce pas là un élément qui confirmerait la thèse défendue par votre rapporteur pour avis, à savoir que les incitations financières ne sauraient suffire à ramener les entreprises dans les quartiers si, simultanément, la sécurité des biens et des personnes n'y est pas assurée ?

Pourtant, des efforts importants ont été faits en ce sens depuis 1993, nul ne saurait le nier. Comment expliquer l'insuccès de la mesure ?

Votre commission des Affaires économiques souhaiterait vivement connaître l'analyse que formule le Gouvernement sur cet état de fait. Elle ne peut en outre, que souhaiter que les dispositions nouvelles adoptées en 1995 rencontrent un succès plus affirmé.

L'année 1995 a été marquée par l'édition de trois types de dispositions importantes, destinées à réduire le chômage dans les zones sensibles.

● **La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire**

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a tout d'abord créé les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**.

Celles-ci correspondent aux quartiers urbains sensibles situés dans les communes qui sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), dont la liste fixée par décret du 5 février 1993 est actuellement en cours de révision. La population des quartiers en cause est estimée, sur la base actuelle à 4 millions de personnes.

Les ZRU bénéficieront :

- **de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle ;**
- **de la réduction des droits de mutation à zéro % ;**
- **d'un régime accéléré d'amortissement des immeubles acquis par les PME ;**

Votre rapporteur pour avis souhaite que le problème posé par l'absence de liste précise des ZRU soit rapidement réglé par la publication des zonages.

● **La convention DIV-Chambres de commerce et d'industrie**

Le développement des commerces et la redynamisation des centres commerciaux a fait l'objet d'une convention datée du 25 novembre 1994, entre la délégation interministérielle à la ville et plusieurs chambres de commerce et d'industrie, afin d'assurer le financement du recrutement d'assistants techniques du commerce. Ceux-ci auront pour tâche de soutenir la gestion et l'animation commerciale et la redynamisation des centres commerciaux.

● **L'accroissement des postes d'insertion**

Pour favoriser l'accès à l'emploi, on a accru le nombre des postes d'insertion de 6.515 à 7.015 soit + 7,6 % de 1994 à 1995. En outre, la loi n° 95-116 du 4 février 1995 a créé les contrats pour l'emploi en entreprises d'allocataires du RMI (qui bénéficient d'exonérations de cotisations patronales et d'une aide de l'Etat). Elle a aussi ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion, sous certaines conditions, l'accès à un « contrat emploi consolidé », dont les caractéristiques sont intermédiaires entre celles d'un contrat d'insertion et un contrat de travail de droit commun.

La DIV et l'ANPE ont, en outre, signé le 25 juin 1995 une convention pour favoriser un meilleur accès à l'emploi des publics en difficulté des contrats de ville et a choisi de tenir compte des choix opérés à l'occasion de la conclusion des 214 contrats de ville, lors de la révision de la carte des ZEP, pour mieux harmoniser celle-ci avec les zones couvertes par ces contrats.

Le bilan des entreprises d'insertion est, quant à lui positif : ces entreprises ont permis d'employer environ 16.000 personnes, soit un total estimé de 9 à 10.000 postes équivalent temps plein. Le montant des financements qui leur est alloué paraît de surcroît satisfaisant.

LES ENTREPRISES D'INSERTION

Une étude¹ du Comité national des entreprises d'insertion qui regroupe, 360 des 560 entreprises d'insertion françaises a fait le point sur la situation des entreprises d'insertion en 1993.

1. Caractéristiques des entreprises d'insertion :

- des structures jeunes : 50 % ont moins de trois ans,
- concentrées dans 5 régions : 50 % sont situées dans les régions : Rhône-Alpes, Provence Côte d'Azur, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées.
- de plus en plus dotées de statuts commerciaux : 23 % d'entre elles sont des SARL en 1993 contre 14 % en 1991.
- de petites structures : 74 % ont moins de 20 salariés.
- la moyenne de leur chiffre d'affaires commerciaux s'est accrue (2,58 millions de francs en 1993 contre 1,90 millions de francs en 1991).
- l'aide publique moyenne était de 749.000 francs en 1993 contre 672.700 francs en 1991.

2. Les personnes en insertion dans les entreprises d'insertion

La population « jeune »

- 38 % de ces personnes ont moins de 26 ans dont la moitié a un niveau VI (sortie du 1er cycle du second degré)

La population adulte

- 62 % de ces personnes ont plus de 26 ans dont 55 ont un niveau VI.
- 45 % sont allocataires du RMI

3. Situation des personnes à la sortie des entreprises d'insertion (données 1992)

- 43 % des personnes ont trouvé un emploi
- 15 % des personnes ont intégré une formation.

¹ Comité national des entreprises d'insertion, « Les entreprises d'insertion, L'état des lieux en chiffres, 90 p

● **Le contrat initiative emplois (CIE)**

Parmi les mesures prises au cours de l'été par les pouvoirs publics, la création du contrat initiative emploi (CIE) est une mesure essentielle.

La création du CIE par la loi n° 95-881 du 4 août 1995 (articles L-322-4-2 à L-322-4-6 du code du travail doit, en effet, permettre l'insertion :

- des demandeurs d'emplois de longue durée (inscrits à l'ANPE au moins pendant douze des 18 mois précédant l'embauche);
- des bénéficiaires du RMI, de leur conjoint ou leur concubin ;
- des bénéficiaires de l'allocation solidarité spécifique versée par le régime de solidarité d'indemnisation du chômage ;
- des Français ayant perdu leur emploi à l'étranger dès leur retour en France ;
- des personnes âgées de plus de 50 ans privées d'emplois, en convention ou en congé de conversion ;
- des détenus libérés présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

L'exposé des motifs du projet de loi relatif au CIE signale que les difficultés rencontrées par plusieurs catégories de personnes appartenant à ces populations qui « résident dans des zones urbaines sensibles » rendaient nécessaire l'institution d'un contrat spécifique « ouvrant droit à des aides allégeant fortement le coût salarial pour l'employeur ».

Le contrat de travail peut être à durée déterminée ou indéterminée, il peut également être à temps plein ou à temps partiel.

L'aide forfaitaire de l'Etat versée à l'employeur est fixée à 2.000 francs par mois lorsque la durée du travail prévu au contrat est au moins égale à 39 heures par semaine (soit la durée légale).

L'employeur est exonéré du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, et des allocations familiales, sur la partie du salaire qui n'exède pas le SMIC. L'employeur reste assujéti aux autres charges sociales d'origine légale ou conventionnelle.

La durée de l'exonération est, en principe, de vingt quatre mois. Elle est **accordée pour toute la durée du contrat**, pour les bénéficiaires de

plus de 50 ans inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, ou handicapés, ou encore ceux percevant le RMI et sans emploi depuis plus d'un an.

2. L'école

L'action en faveur de l'école a consisté à développer les moyens dont sont dotés les zones d'éducation prioritaires (ZEP). Des postes supplémentaires y ont été créés : 2.065 en 1993-94, et 3.024 en 1994-95, soit une augmentation de plus de 14 %.

Dans les établissements sensibles, 248 emplois supplémentaires d'enseignants et 334 emplois d'encadrement ont été créés. 600 créations de postes d'enseignants résultent, en 1995, de la loi de programmation du nouveau contrat pour l'école du 13 juillet 1995 qui tend à la diminution du nombre d'élèves à 25 par classe en maternelle dans les ZEP, à l'accueil des enfants de deux ans et au renforcement de l'encadrement médico-social.

L'action du ministère de l'éducation nationale tend à harmoniser son dispositif avec celui des autres administrations, notamment lors de l'établissement de la carte des (ZEP). Celles-ci ne concordent pas exactement avec les zones visées dans les contrats de ville, mais l'administration a choisi de tenir compte des choix opérés à l'occasion de la conclusion des 214 contrats de ville lors de la révision de la carte des ZEP.

Votre rapporteur pour avis estime que cet effort d'harmonisation doit être poursuivi.

Les crédits pédagogiques consacrés aux ZEP sont 2,7 fois plus élevés que la moyenne de ceux destinés à l'ensemble des établissements scolaires. Ils sont passés de 30 à 75,2 millions de francs de 1992 à 1995.

Conformément aux recommandations faites par votre rapporteur dans son rapport sur la politique de la ville et dans le rapport de la mission relative à l'aménagement du territoire, une indemnité de sujétions spéciales de 6.615 francs (au 1er mars 1995) est en outre versée aux enseignants et aux personnels de direction et d'éducation.

Les établissements sensibles qui sont confrontés à des problèmes de violence sont au nombre de 175. Ils font l'objet de mesures spécifiques tendant notamment à renforcer la présence des adultes afin d'améliorer le taux d'encadrement.

L'année 1995 aura également vu, d'une part le **développement du service national « ville »** puisque 2.500 appelés du contingent ont pris part à l'animation des établissements scolaires et, d'autre part, le succès de

l'opération « Ecole ouverte » : 128 établissements ont reçu 19.000 jeunes et leur ont proposé diverses activités. Le coût total de cette mesure s'établit à 15,8 millions de francs en 1994. Cela ne semble, a priori, pas excessif au regard des incidences positives qui semblent en avoir résulté sur le terrain. Cependant votre commission serait vivement intéressée par l'appréciation que le Gouvernement porte sur les effets de l'opération Ecole ouverte.

Depuis 1991, les effectifs des jeunes qui ont participé à l'opération école ouverte ont évolué comme suit :

1991	1992	1993	1994
Nombre d'académies	3	11	14
Nombre d'établissements	63	110	125
Nombre de jeunes concernés	8.000	15.000	18.973

Compte tenu des problèmes posés par la violence à l'école dans certains établissements sensibles, votre rapporteur pour avis souhaiterait connaître les mesures prises par le Gouvernement pour lutter contre la violence à l'école.

3. Les services publics

Le **maintien des services publics** a été poursuivi. Cette politique s'est traduite tant par une mobilisation des agents publics que par une adaptation des prestations des services publics aux habitants des quartiers.

La **nouvelle bonification indiciaire** prévue par le décret du 12 septembre 1994 s'applique à **la fonction publique territoriale**. Le décret précité vise les fonctionnaires qui exercent à « titre principal » dans les quartiers visés par le décret du 5 février 1993 ou dans les services et équipements publics en relation directe avec la population de ces quartiers. La bonification touchera environ 20.000 agents publics.

En ce qui concerne la **fonction publique d'Etat**, on a donné aux fonctionnaires qui travaillent dans des quartiers sensibles d'une part un **avantage spécifique d'ancienneté** et d'autre part une **priorité de mutation**.

Un décret n° 95-313 du 21 mars 1995 a été pris pour l'application des dispositions de l'article 17 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994. Ce texte prévoit que les fonctionnaires de l'Etat et les militaires de gendarmerie affectés dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité « particulièrement difficiles » ont le **droit à un avantage spécifique pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon**.

La bonification d'ancienneté est d'un mois par année. Elle est accordée aux fonctionnaires de l'Etat justifiant de trois ans au moins de services continus accomplis dans un même quartier urbain. Une bonification supplémentaire de deux mois par année de service continu accomplie est attribuée au-delà de la troisième année. Les années de services ouvrant droit à cet avantage sont prises en compte à partir du 1er janvier 1995. Les agents civils non titulaires de l'Etat auxquels s'applique un système d'avancement d'échelon peuvent également prétendre à cet avantage.

Un droit de **mutation prioritaire** est accordé aux fonctionnaires de l'Etat qui justifient d'un certain nombre d'années de services continus accomplis dans un même quartier urbain, soit au moins sept ans pour les fonctionnaires de police et au moins cinq ans pour les autres fonctionnaires civils de l'Etat.

La quatrième tranche de la **nouvelle bonification indiciaire** instituée par les protocoles d'accord du 9 février 1990 (« accord Durafour ») qui a pris effet au 1er août 1993, est principalement affectée à la politique de la ville. Elle concerne 26.000 fonctionnaires qui relèvent des ministères des affaires sociales, santé et ville, du travail, de la culture, de la défense, de l'intérieur, de la jeunesse et des sports. 10.000 fonctionnaires de l'Education nationale qui exercent dans des « établissements sensibles » sont également touchés par le dispositif.

Les moyens en personnel sont en outre renforcés par les appelés employés au titre du « service national ville », dont le nombre est passé de 5.700 fin 1994 à 6.450 au début septembre 1995.

L'adaptation des prestations servies par les services publics est également une préoccupation de l'Etat qui y consacre les 101 millions de francs du chapitre 37-82 du budget de la ville, lequel enregistre une diminution d'environ 4 % par rapport à la loi de finances initiale 1995 dans le projet de loi de finances pour 1996. Cette somme est destinée à l'adaptation des services publics aux contraintes des quartiers, au soutien des « *projets de services publics de quartier et au regroupement des plateformes de services publics* » de tous les services auxquels s'adressent les habitants d'un quartier.

Une action spécifique est conduite, en matière de santé publique, afin de développer les réseaux de santé de proximité qui offrent aux usagers un lieu d'accueil, d'information, de prévention et d'orientation.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la prise de ces mesures en faveur desquelles il avait beaucoup plaidé dans les rapports précités.

4. La lutte contre la délinquance

La **lutte contre la délinquance** est axée autour de la prévention, du renforcement de la présence des forces de sécurité et de l'adaptation de l'action de la justice.

Le comité interministériel des villes du 7 février 1995 a décidé :

- de recentrer les crédits destinés à la prévention sur les jeunes en voie de marginalisation ;
- de renforcer la cohérence des actions de l'Etat des départements (clubs de préventions spécialisées) et des communes (plans départementaux de prévention).

Les actions de prévention en faveur de la jeunesse ont emprunté trois voies principales :

Les 40 **centres de loisirs des jeunes (CLJ)** ont reçu journallement un nombre moyen de 3.324 jeunes en 1994, et deux centres ont été ouverts en 1995. 16 centres sont permanents et ouverts les mercredi et durant les vacances scolaires de septembre à juin.

Les **opérations prévention qui ont été (OPE)** dénommées également « *Ville-vie-vacances* », ont également permis d'accueillir plus de 151.000 jeunes en 1994.

L'**opération « Police-insertion-ville »** a tendu, quand à elle, à permettre à 200 jeunes issus des quartiers difficiles d'acquérir la formation requise pour pouvoir se présenter aux concours de catégorie C de la fonction publique. Ces jeunes ont été recrutés sous le régime des Contrats Emploi Solidarité (CES) et recevront à l'issue de stages pratiques dans les structures de police une formation, qui leur permettra de préparer ces concours dans de meilleures conditions.

L'action du ministère de la justice tend, quant à elle, à développer une justice de proximité et à lutter contre la délinquance urbaine.

Trois actions ont permis **d'améliorer la justice de proximité** :

- les permanences d'aides aux victimes, gérées par 155 associations ont bénéficié de 12,8 millions de francs en 1994 ;

- l'action des conseils départementaux pour l'aide juridique et l'accès au droit ;

- les maisons de justice et du droit dont un rapport de M. Vignoble au Garde des Sceaux tend à limiter la compétence à :

. l'action purement judiciaire (rappel à la loi, mesures de réparation, médiation, classement sous condition),

. l'accès au droit (permanences du barreau et des associations d'aide aux intéressés),

. communication (dialogue entre le Parquet et les élus locaux).

Le même rapport suggère de pérenniser les maisons de justice en y affectant du personnel judiciaire, et en ne mettant à la charge des collectivités locales que les locaux d'accueil, et en élargissant ses activités grâce à la tenue d'audiences foraines par les magistrats du siège, dans les conditions fixées par l'article 7-10-1 du code de l'organisation judiciaire qui résulte de la loi du 8 février 1995 cf. encadré p. 22).

La lutte contre la délinquance urbaine est également renforcée par le traitement rapide des procédures pénales, notamment lorsqu'elles s'appliquent à des mineurs dont il est souhaitable d'éviter la récidive. Quant au développement de la médiation pénale il évite un classement sans suite. En 1995, 3.740 mesures de réparation ont été ordonnées dans 128 ressorts de tribunaux pour enfants et ont concerné 1.096 jeunes. Le Plan pluriannuel Justice tend à assurer que dans 5 ans 9.000 mesures de réparation soient prises, principalement dans les quartiers défavorisés.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il faut réellement prendre des mesures contre l'impunité.

5. Le logement

La politique du logement tend tout d'abord à poursuivre la réhabilitation d'environ 70.000 logements par an (soit un coût de 1,2 milliard de francs en 1994). La démolition et la changement d'usage n'ont, quant à eux concerné que 5.500 logements en 1994 pour un coût de 75 millions de francs. La création des résidences sociales par décret du 23 décembre 1994 tend également à améliorer l'offre de logements destinés aux personnes à faibles ressources.

Les dispositions de la loi du 21 janvier 1995 devraient, quant à elles, permettre de réaliser au moins 7.800 logements sociaux par an dans les communes dont le parc social n'excède pas 20 % des logements.

M. Gérard VIGNOBLE, député, a rédigé, à la demande du Garde des Sceaux une série de propositions relatives aux « maisons de justice ».

- Dénomination

Les maisons de justice seraient dénommées « maisons de la justice et du droit » appellation qui « témoigne de la présence de la justice dans le quartier et en préserve le caractère solennel ».

- Critères d'implantation

« La demande provient d'une initiative locale et de la volonté commune des élus et du chef de juridiction. Elle est sollicitée auprès de la Chancellerie [...], en fonction de critères d'implantation déterminés par elle [...]

A court terme [...] « La création de maisons de la justice et du droit reste prioritaire dans les quartiers urbains en grande difficulté risquant de basculer dans un état de « non droit ».

« Le premier maître d'oeuvre de la mise en chantier d'une maison de la justice et du droit reste le Procureur de la République [qui] a le choix d'utiliser la maison de la justice et du droit comme un outil à part entière de sa politique pénale. »

Une convention relative à la création de la maison de la justice et du droit sera passée :

- elle réaffirmera que la direction de la maison de la justice et du droit revient au Parquet ;

- elle sera établie dans le cadre d'un contrat de ville et négociée sous l'autorité du Procureur de la République ;

- elle déterminera l'engagement de chacun des partenaires : Préfet, Président du Tribunal de Grande Instance, Procureur de la République, Maire, Bâtonnier.

Les procédures engagées à la maison de la justice et du droit.

Les principales procédures engagées seront :

- le rappel à la loi,
- la médiation pénale,
- la réparation (pour les mineurs),
- le classement sous condition.

La maison de la justice et du droit doit collaborer avec les sections de traitement en direct dont les parquets se sont dotés pour traiter les affaires pénales en temps réel.

L'amélioration de l'accès du citoyen au droit.

Telle est la seconde vocation de la maison de la justice et du droit qui doit « orienter et conseiller toute personne souhaitant être guidée dans ses démarches, renseignée sur ses droits ». A cette fin des permanences d'avocats seront organisées pour offrir des consultations gratuites.

Des structures associatives d'aide aux victimes seraient également implantées dans les locaux.

L'élargissement des activités de la maison de la justice et du droit.

Les Maisons de la justice et du droit qui sont une « base idéale » pour l'accomplissement de la justice au quotidien, devaient être le siège d'audiences foraines.

La médiation civile pourrait également être pratiquée en maison de la justice et du droit.

La maison de la justice et du droit doit avoir une mission éducative en relation avec les structures éducatives, sociales et associatives, afin d'être un « lieu de régulation sociale dans un cadre judiciaire ».

Enfin, les maisons de la justice et du droit doivent fonctionner comme de véritables « cellules de concertation » entre les responsables de la paix publique : communes, police, gendarmerie.

B. LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES

Quatre dispositifs contractuels sont mis en oeuvre dans le cadre de la politique de la ville. Il s'agit :

- des **214 contrats de ville**, dont 58 en Ile-de-France et 15 outre-mer ;

- des **Programmes d'aménagement concerté du territoires** : 9 conventions ont été signées sur les 26 sites retenus pour les PACTs ;

- des **conventions de sortie des opérations de quartiers** du Xe Plan qui concernent 54 quartiers, dont 8 en Ile-de-France et 10 outre-mer ;

- des **grands projets urbains (GPU)**, ils concernent 12 sites métropolitains qui souffrent de handicaps importants.

La liste des contrats de ville, des PACTs, des conventions de sortie et des GPU figure en annexe au présent rapport.

1. Les contrats de ville

Malgré une mise en place laborieuse, en 1994, **214 contrats de ville** ont été signés, dans les 185 agglomérations susceptibles d'en faire l'objet. Désormais, la totalité des agglomérations qui comprennent un ou plusieurs quartiers en difficulté ont signé un contrat de ville.

Les objectifs des contrats de ville reprennent les quatre orientations principales de la politique de développement social urbain à savoir :

- la meilleure adaptation des services au public,
- la poursuite de l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie,
- l'amplification des actions d'insertion économique,
- la consolidation des politiques de prévention de la délinquance.

2. Les PACT urbains

Les **programmes d'aménagement concerté du territoire** (PACT) concernent des bassins économiques ou des agglomérations touchés par la disparition d'une industrie qui a entraîné l'appauvrissement des communes et la montée du chômage et de l'exclusion. Les PACT tendent donc, sous la coordination de la DATAR à favoriser la reconversion industrielle et la restructuration urbaine afin d'améliorer le développement social urbain dans ces zones.

Une circulaire du 1er mars 1994 a été publiée afin d'améliorer la cohérence entre la politique d'aménagement du territoire et le développement social urbain. Les PACT permettront dans ce cadre de coordonner sur une période de 5 ans les politiques publiques relatives à un même territoire, qu'elles soient européennes, issues du Fonds social européen ou du Fonds européen de développement régional (objectif 1 ou 2) ; nationales (santé, logement) ou régionales (formation professionnelle, développement économique).

3. Les conventions de sortie des opérations de quartier du Xè Plan

Afin d'achever les opérations lancées au cours du Xe Plan dans les quartiers prioritaires, le Gouvernement a proposé aux communes qui ne bénéficient ni de contrats de ville ni de PACT urbains de conclure des conventions qui permettent d'achever les opérations en cours.

Ces conventions sont d'une durée de deux à trois ans.

Les financements mobilisés par l'Etat au titre de ces conventions appartiennent aux crédits « ville » décidés par le CIV du 29 juillet 1993 pour la durée du XIè Plan.

4. Les grands projets urbains (GPU)

Les grands projets urbains sont un programme spécifique de la politique de la ville qui touche 12 sites métropolitains caractérisés par :

- une forte proportion de logements sociaux et/ou de copropriétés privées dégradées.

- une dégradation physique, sociale et économique importante.

Les GPU tendent à réhabiliter ces quartiers, tout en assurant leur développement sur 10 à 15 ans.

Ils nécessitent des opérations lourdes (réhabilitation du bâti, désenclavement par la réalisation d'infrastructures et le développement des transports collectifs notamment).

Les engagements totaux contractualisés de l'Etat au titre des GPU sont retracés dans le tableau suivant :

	67-10-20 FARIF	Autres Ministères	Logement	TOTAL
Ile-de-France	250	370	630	1.250
Nord-Pas-de-Calais	50	75	125	250
PACA	50	75	125	250
Rhône-Alpes	100	148	252	500
TOTAL	450	668	1.132	2.250

Il est à noter que le programme d'initiative communautaire (PIC) URBAN permettra une intervention européenne de 45,5 millions de francs pour quatre sites : Roubaix-Tourcoing, Aulnay-sous-Bois, Marseille, l'Est Lyonnais.

Votre rapporteur pour avis considère que la mise en oeuvre de l'aide de l'Etat doit être pluriannuelle et qu'il convient par conséquent de contractualiser les crédits, notamment ceux consacrés aux structures associatives, sur une période d'une durée de trois ans afin d'assurer la continuité de leur action.

Plus globalement votre rapporteur pour avis juge que la politique de la ville ne doit pas être sujette à la mode mais travailler dans une optique de moyen terme.

**C. LES DÉCISIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (CIV)
POUR 1995**

Le **Comité interministériel des villes et du développement social urbain** a été créé par le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 modifié par les décrets n° 91-328 du 29 mars 1991 et n° 94-615 du 12 juillet 1994.

Le comité est présidé par le Premier ministre ou son représentant ; il est compétent pour :

- affecter les crédits nationaux du fonds social urbain (FSU) et les crédits finançant les actions de prévention de la délinquance ;

- répartir les crédits déconcentrés du FSU entre les régions et ceux destinés aux services publics de proximité entre les départements ;

- engager les crédits destinés à la politique de la ville au titre du fonds d'aménagement de l'Ile-de-France.

Le CIV s'est réuni en trois occasions cette année : les 31 janvier, 7 février et 13 juillet.

● Le CIV du 7 février 1995

Lors de sa réunion du 7 février 1995, le comité a arrêté une série de mesures nouvelles qui tendent :

- au renforcement des structures d'insertion par l'économie et des mesures spécifiques pour l'activité des publics en difficulté (financement bonifié des contrats emplois consolidés (CEC), ouverture dérogatoire aux jeunes de 18 à 25 ans des CEC, création de nouvelles régies de quartiers) ;

- aux apports de financements complémentaires à l'opération « école ouverte » ;

- au développement et à l'adaptation des actions de prévention (consolidation de l'ilotage) et au développement d'une justice de proximité (permanences d'aide aux victimes, maisons de justice) ;

- à la réhabilitation du logement (lancement d'opérations pilotes de réhabilitation maintenance, création de 1.000 postes de gardiens d'immeubles) ;

- à l'affectation de 400 appelés supplémentaires pour le Service national ville (Permanence d'accueil d'information et d'orientation (PAIO), agences ANPE).

● **Le CIV du 13 juillet 1995**

Le CIV a examiné une série de dispositions financières, approuvé la modification de la présentation de l'annexe au projet de loi de finances consacré à la présentation de l'effort financier en faveur de la politique de la ville, fixé le montant des enveloppes financières à transférer sur le FIV en 1996.

Il a aussi pris acte de la sélection des sites retenus pour le programme d'initiative communautaire URBAN et examiné un projet de renforcement des dispositions fiscales et sociales dérogatoires destinées à inciter à la création d'emplois dans les quartiers défavorisés.

Le Comité interministériel des Villes (CIV)

Le CIV réunit les ministres de l'Education nationale, de l'Economie et des Finances, de l'Equipement, du Logement, de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Aménagement du territoire, des Collectivités locales, des Transports, du Travail de l'emploi, de la Formation professionnelle, de la Fonction publique, de la Culture, des Départements d'outre mer, des Affaires sociales, de la Famille, de la Santé, du Budget, du Commerce et de l'Artisanat, du Plan, de l'Environnement et de la Jeunesse et des Sports, sous la présidence du Premier ministre ou du ministre chargé de la ville.

Il prend les décisions relatives à la politique de la ville, en arrête les orientations, en définit les programmes et en affecte les moyens.

A ce titre, le CIV procède à la répartition :

- des crédits contractualisés de la politique de la ville,
- de la dotation « projet de service public de quartier »,
- du fonds social urbain (FSU),
- des fonds destinés aux aires de nomades.

CHAPITRE III

DES PERSPECTIVES DE RÉFORME : LE PROGRAMME NATIONAL D'INTÉGRATION URBAINE (PNIU)

Outre les dernières décisions prises par le CIV, la politique de lutte contre l'exclusion conduite par le Gouvernement est marquée par la préparation de deux documents importants : le **projet de loi cadre contre l'exclusion** et le **programme national d'intégration urbaine (PNIU)**.

La discussion du projet de loi contre l'exclusion permettra au Parlement de s'exprimer puis de statuer sur les orientations proposées par le Gouvernement.

Aussi, votre rapporteur pour avis souhaite-t-il tout particulièrement, dans cet avis, attirer l'attention de la Haute Assemblée sur les objectifs et les moyens qui sont assignés au PNIU.

Dans le projet de PNIU soumis au Conseil national des villes (CNV) par le Gouvernement, quatre axes sont successivement distingués :

- le développement de l'activité et de l'emploi ;
- la diversification de l'habitat et la restructuration des quartiers ;
- l'association des habitants et le développement de la vie associative ;
- la restauration de la présence de l'Etat et des services publics.

Votre rapporteur pour avis estime que l'ordre des priorités proposé par le PNIU n'est pas le plus souhaitable. En effet, le rétablissement de la sécurité et la réaffirmation de la présence de l'Etat sont préalables à tout développement de l'emploi.

Quel chef d'entreprise s'installerait dans un endroit où l'insécurité sévit d'une façon endémique ?

Votre rapporteur pour avis croit nécessaire de rappeler les événements dramatiques qui ont récemment eu lieu dans plusieurs quartiers qui font l'objet de la politique qui est examinée ici :

- un policier blessé par balle à Mantes-la-Jolie le 29 octobre 1995 ;
- des affrontements entre des jeunes et des policiers les 27/28 octobre 1995 à Villepinte ;
- des incendies volontaires de voitures à Argenteuil, et à Mulhouse, également commis les 27 et 28 octobre dernier.

Conscient de ces problèmes, le Premier ministre a indiqué dans son allocution du mardi 7 novembre dernier qu'il importait tout d'abord d'assurer la présence de l'Etat dans les quartiers difficiles, afin de mener à bien le programme d'intégration urbaine.

Ces symptômes d'une crise durable appellent une réponse ferme des pouvoirs publics. Ils doivent être traités prioritairement pour que les mesures de revitalisation par l'emploi puissent porter tous leurs effets : **les règles de l'Etat républicain doivent s'appliquer sur tout le territoire**. Il s'agit d'assurer l'égalité des conditions de vie en sanctionnant les auteurs des délits que nous avons évoqués, quel que soit le lieu où ces délits sont commis.

Sous réserve de cette observation liminaire, et de quelques remarques plus développées dans la suite de son propos, votre rapporteur constate que les conclusions du PNIU correspondent dans leurs grandes lignes aux propositions retenues dans les rapports d'information sur la ville¹ et sur l'aménagement du territoire² rédigés, au nom de votre Commission des Affaires économiques en 1992 et 1993/94.

A. DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ET DE L'EMPLOI

Le PNIU propose en premier lieu de créer des d'emplois dans le **secteur non marchand** : emplois de proximité, services collectifs à la population seront financés pour partie par la transformation des charges passives du chômage en charges actives.

¹ Rapport d'information sur la politique de la ville, n° 107, Sénat, 1992-1993

² Rapport de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, n° 343 Sénat, 1993-1994

Parallèlement, le retour des activités appartenant au secteur marchand doit être encouragé dans les quartiers difficiles.

On sait que beaucoup a déjà été fait, en la matière, par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui a institué un régime fiscal dérogatoire dans les zones de redynamisation urbaines (ZRU). La mise en place rapide des zonages prévues par la loi précitée est le moyen le plus approprié pour permettre aux mesures déjà votées de produire leur effet incitatif.

La généralisation de clauses d'embauches dans les conventions de délégation de service public (eau, propreté, transports collectifs) pourrait également permettre de créer des emplois de proximité, d'aide à la clientèle, ou de primo-insertion des jeunes.

Des aides à la restructuration foncière sont également évoquées, afin de favoriser l'implantation de commerces, d'artisans et de services ; elles se doubleraient d'actions de renforcement de la sécurité des locaux et de lutte contre le vandalisme.

B. DIVERSIFICATION DE L'HABITAT ET RESTRUCTURATION DES QUARTIERS

Le PNIU propose à cet égard d'assurer à la fois le logement des plus défavorisés et la mixité sociale dans l'habitat. L'accession à la propriété très sociale, la mise en oeuvre de surloyers, le maintien du métier de gardien d'immeubles sont également envisagés.

S'agissant de la restructuration des foyers de travailleurs migrants destinée à les « *sortir de l'extra-territorialité relative où ils se trouvent* », votre rapporteur ne peut qu'acquiescer aux propositions du projet de PNIU. Il estime cependant que ce dernier ne prend pas assez en compte la nécessité de lutter fermement contre l'immigration clandestine.

L'aménagement urbain et notamment l'amélioration de la desserte et de la qualité des transports publics sont également de nature à désenclaver les quartiers difficiles.

Quant à la destruction des logements dégradés qui est évoquée dans le projet précité, votre rapporteur rappelle que les propositions de la mission du Sénat étaient plus nuancées sur ce point.

Votre rapporteur pour avis, conformément à ses positions antérieures, estime donc que la démolition n'est souhaitable que dans les lieux de vie particulièrement dégradés situés dans des communes trop lourdement dotées en logements sociaux. Au demeurant, la démolition implique le lancement d'un programme spécifique de compensation immobilière des logements détruits.

C. ASSOCIATION DES HABITANTS ET DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le PNIU propose en la matière de favoriser la représentation spécifique des jeunes et de développer l'action des conseils de quartier, de désigner des médiateurs de quartiers pour prévenir les conflits de la vie quotidienne et la cohabitation des populations. La socialisation des populations exclues doit, en outre, être favorisée par l'ouverture des équipements publics de proximité.

D. RESTAURATION DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT ET DES SERVICES PUBLICS

Selon l'avant projet de PNIU, l'Etat doit se doter des moyens de maintenir et de rénover les services publics de proximité, même si leur rentabilité financière n'est pas assurée. Les personnels les plus qualifiés doivent être mobilisés, ce qui n'exclut pas le recours aux appelés du « Service national ville ».

Afin de lutter contre le sentiment d'insécurité il est nécessaire de rééquilibrer la répartition des effectifs de police en direction des zones les plus exposées. Des actions de prévention telles que l'ouverture des maisons de la justice et du droit doivent également être poursuivies.

Le projet de PNIU suggère enfin de renforcer les compétences de l'Etat en matière de restructuration urbaine. Il évoque notamment la possibilité de renforcer les pouvoirs des sous-préfets à la ville en matière d'attribution des logements et de gestion des crédits du Fonds d'action sociale. Il propose également de désigner pour chaque opération prévue par les contrats de ville, un responsable choisi dans un service déconcentré de l'Etat. Il suggère enfin d'affecter l'augmentation annuelle de la dotation de

solidarité urbaine (DSU) à une enveloppe spécifique attribuée au préfet pour la politique de la ville.

Votre rapporteur pour avis estime que la culture doit tenir une place importante dans les orientations de la politique de la ville. A cette fin les pouvoirs publics devraient s'attacher à développer leur action en faveur des populations défavorisées pour lesquelles la culture peut constituer un facteur d'insertion. Les expériences pratiques réalisées sur de grands équipements culturels telles que celles de l'association de prévention du site de La Villette (cf encadré ci-joint) pourraient être utilement imitées.

L'expérience du site de La Villette

Trois entités interviennent sur le site de La Villette :

- **l'Association de Prévention du site de La Villette**
- **l'Association Villette pour l'Emploi des Jeunes**
- **la SARL Villette Plus**

Ces trois structures contribuent à trois types d'activités :

LA PRÉVENTION

Elle résulte notamment des contacts avec les jeunes grâce à :

- l'accès aux équipements culturels ;
- la sensibilisation des personnels qui travaillent sur le site de La Villette à une action d'accueil et de sécurité ;
- l'organisation d'opérations de prévention été (OPE) sur des thèmes aussi variés que les jeux vidéo, les arts martiaux, la distribution d'invitations ;
- des actions de prévention diverses : telle la formation d'adultes ;
- l'habilitation à recevoir des jeunes condamnés à des travaux d'intérêt général ;
- l'offre de près de 30.000 heures de travail sur le site ayant fourni une activité salariée à 104 jeunes ;

LA FORMATION

Elle a touché 318 stagiaires en 1994 et concerne notamment des actions de formations à des fonctions telles que celles :

- d'opérateur polyvalent en reprographie ;
- d'opérateur en duplication et transferts audiovisuels ;

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le site y contribue :

- par l'accueil de groupes d'adolescents sous mandat judiciaire lors d'expositions temporaires et de spectacles ;
- par l'élaboration de projets éducatifs dans les cadre d'ateliers scolaires de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- par l'organisation de journées de formation sur le thème de l'action culturelle pour les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse

*

* *

Réunie le mardi 21 novembre 1996 sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, sur le rapport de M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits de la Ville figurant au projet de loi de finances pour 1996.

Suivant la proposition de son rapporteur, elle a décidé, à la majorité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 novembre 1995, la commission a procédé sur le rapport de **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits consacrés à la politique de la ville figurant au projet de loi de finances pour 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jean François-Poncet, président**, a interrogé le rapporteur sur les conséquences possibles, sur le monde rural, de l'accroissement des mesures d'allègements fiscaux en faveur des zones urbaines.

Répondant à la question de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'aucune mesure concrète n'était prise, pour le moment. Puis, il s'est affirmé conscient des difficultés que poserait l'édiction de mesures nouvelles, notamment pour les commerces installés à proximité des zones en cause.

Répondant à une seconde question de **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur le sort réservé aux zones rurales, parfois confrontées à des problèmes aussi graves que les zones urbaines, mais qui « meurent en silence », **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il s'était toujours prononcé en faveur d'une identité des mesures prises en faveur du monde rural et de celles relatives aux zones urbaines en difficulté, ajoutant que la politique de la ville concernait 5,7 millions de personnes sur le territoire national, et que les problèmes posés par la désertification du monde rural concernaient 4 millions de personnes.

Répondant à **M. Jean-Paul Emin** qui l'interrogeait sur la DSU, et estimait que celle-ci pouvait être très utile pour conduire des politiques de prévention dans des villes moyennes ne recevant qu'une aide relativement faible de l'Etat, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il considérait que le Parlement était compétent pour étudier les modalités d'utilisation de cette dotation.

Répondant à une seconde question de **M. Jean-Paul Emin** qui l'interrogeait sur l'incidence des mesures sur les quartiers limitrophes des quartiers concernés par la politique de la ville, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il était essentiel d'éviter les « effets d'octroi » ou de « traversée de la rue », c'est-à-dire l'incitation pour les entreprises ou les commerces à se déplacer dans les quartiers bénéficiant des aides, en s'implantant dans leurs périphéries.

Enfin, **M. Jean-Paul Emin** a déclaré que la multiplication des surloyers, telle qu'elle était envisagée, pourrait avoir pour conséquence négative d'encourager le départ des familles les plus aisées, ce qui serait néfaste du point de vue de la mixité sociale.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, lui a répondu que le PNIU tendait à préserver la mixité dans les HLM et qu'il considérait, pour sa part, que la mixité des populations était un facteur essentiel d'intégration, la ville devant être un « millefeuille » de populations.

Répondant à la question de **M. Francis Grignon**, qui l'interrogeait sur la situation respective des centres villes et des banlieues, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'opposition entre ces deux parties des villes n'était pas toujours aussi tranchée : des centres villes tels que ceux de Roubaix ou encore le quartier de la porte d'Aix, pouvaient être aussi dégradés que des quartiers périphériques. Il a ajouté qu'il considérait que l'absence de diversité dans les populations habitant sur un même lieu avait une incidence néfaste sur l'intégration.

M. Jean François-Poncet, président a alors rappelé que, dans de nombreuses villes américaines, des quartiers des centres villes étaient des zones dangereuses, alors même que des quartiers de banlieue étaient moins touchés par la violence. Il a ajouté que la France avait créé un urbanisme qui concentrait les populations, dans des proportions inquiétantes, dans des immeubles « silos ».

M. Francis Grignon a alors indiqué qu'en Alsace, dans des villages de quelques centaines d'habitants, on parvenait au rebours de ce que l'on observait dans les banlieues, à conserver une vie culturelle et associative très dense.

M. Jean François-Poncet, président a alors déclaré qu'il pourrait être souhaitable de détruire les immeubles les plus dégradés, mais que la réussite d'une opération de reconstruction supposerait d'importants moyens.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a ajouté que toute politique de destruction-reconstruction ne parviendrait à « transfigurer » les quartiers que si elle contribuait à régler les problèmes des hommes qui y vivaient.

M. Jean François-Poncet, président a jugé que les problèmes posés dans les quartiers sensibles passaient avant tout par la lutte contre les effets de l'immigration clandestine, par l'amélioration du logement et de l'urbanisme, par une politique de formation et par l'attribution de moyens financiers très importants.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a alors fait mention des conclusions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, en indiquant que sur 3,5 millions de logement HLM, 100.000 environ étaient, en 1994, considérés comme « sensibles », que 5.000 avaient fait l'objet d'une réhabilitation en 1994-1995, mais que ce programme de réhabilitation supposait l'obtention de financements particuliers et volontaristes.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a en outre précisé que le problème de l'achat des logements dans les quartiers en difficulté était posé et qu'ainsi, dans certains quartiers, les logements n'étaient pas susceptibles de trouver acquéreurs, malgré leur coût très bas, si bien que seuls des « marchands de sommeil » ou des « trafiquants d'hommes » les achetaient.

Puis, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a **donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 1996.**

ANNEXE

DIV - Mission territoriale

Liste des contrats de ville XIème Plan

REGIONS		Villes
ALSACE		
Bas-Rhin	67	Bischwiller
	67	Strasbourg
Haut-Rhin	68	Mulhouse
AQUITAINE		
Gironde	33	Bordeaux
Landes	40	Mont-de-Marsan
Lot-et-Garonne	47	Agen
Pyrénées-Atlantique	64	Bayonne Pau
AUVERGNE		
Allier	3	Moulins
	3	Vichy - Cusset - Bellerive
Haute-Loire	43	Le Puy
Puy-de-Dôme	63	Clermont-Ferrand Thiers
BOURGOGNE		
Côte-d'or	21	Dijon
Nièvre	58	Nevers
Saône-et-Loire	71	Châlon sur Saône Mâcon
	89	Sens
Yonne	89	Auxerre
BRETAGNE		
Finistère	29	Brest Quimper
Ille-et-Vilaine	35	Rennes Saint-Malo
Morbihan	56	Lorient - Lanester
Côtes d'Armor	22	Vannes Saint-Brieuc
CENTRE		
Cher	18	Bourges Vierzon
Eure-et-Loir	28	Chartres Dreux
Indre	36	Châteauroux
Indre-et-Loire	37	Tours
Loiret	45	Orléans Pithiviers

Liste des contrats de ville XIème PLan

CHAMP-ARDENNES		
Ardennes	8	Charleville Mezières Sedan
Aube	10	Troyes
Marne	51	Châlons sur Marne Epernay Reims Vitry le François
Haute Marne	52	Saint Dizier
CORSE		
Corse du Sud	2A	Ajaccio
Haute-Corse	2B	Bastia
FRANCHE-COMTE		
Doubs	25	Besançon Montbéliard
Jura	39	Dôle
Haute-Saône	70	Lons-le-Saunier
Territoire de Belfort	90	Vesoul Belfort
LANGUEDOC-ROUS		
Aude	11	Carcassonne Narbonne
Gard	30	Nîmes
Hérault	34	Béziers Montpellier Sète -Frontignan
Pyrénées-Orientales	66	Perpignan
LIMOUSIN		
Haute-Vienne	87	Limoges
LORRAINE		
Meurthe-et-Moselle	54	Lunéville Nancy
Meuse	55	Verdun
Moselle	57	Forbach Metz Thionville
Vosges	88	Epinal Saint-Dié

Liste des contrats de ville XIème P Lan

MIDI-PYRENEES		
Haute-Garonne	31	Toulouse
Hautes-Pyrénées	65	Tarbes
Tarn	81	Albi
		Carmaux
		Castres
		Mazamet-Ausillon
NORD PAS DE CALAIS		
Nord	59	Douai
		Dunkerque
		Lille
		- Roubaix
		- Tourcoing
		Haumont
		Maubeuge
		- Jeumont
		Valenciennes
		- Anzin
Pas-de-Calais	62	Béthune
		- Bruay
		Boulogne
		Calais
		Lens
		- Liévin
BASSE-NORMANDIE		
Calvados	14	Caen
		- Hérouville-St Clair
Manche	50	Cherbourg
Orne	61	Alençon
	61	Flers
HAUTE-NORMANDIE		
Eure	27	Evreux
Seine Maritime	76	Dieppe
	76	Fécamp
	76	Le Havre
	76	Rouen
		Canteleu
		Saint Etienne de Rouvray
		Notteville les Rouen
		Petit Quevilly

Liste des contrats de ville XIème PLa

PAYS DE LA LOIRE		
Loire-Atlantique	44	Nantes Saint-Nazaire
Maine-et-Loire	49	Angers -Trélazé Cholet Saumur
Mayenne	53	Laval
Sarthe	72	Le Mans
PICARDIE		
Aisne	2	Laon Saint-Quentin
Oise	60	Beauvais Creil
Somme	80	Abbeville Amiens
POITOU-CHARENTES		
Charente	16	Angoulême
Charente-Maritimes	17	La Rochelle
Deux-Sèvres	79	Niort
Vienne	86	Poitiers
PACA		
Alpes-Maritimes	6	Nice
Bouches-du-Rhône	13	Arles
	13	Aix-en-Provence
	13	La Ciotat
	13	Marseille
	13	Miramas
	13	Port Saint Louis
	13	Port de Bouc
	13	Salon de Provence
Var	83	Toulon La Seyne sur Mer
Vaucluse	84	Avignon
	84	Carpentras
	84	Orange
RHONE-ALPES		
Ain	1	Oyonnax
Ardèche	7	Aubenas Annonay

Liste des contrats de ville XIème PLa

Drôme	26	Montélimar Pierrelatte Romans Valence
Isère	38	Grenoble Vienne Nord-Isère
Rhône	42 69	Saint-Etienne Lyon Villefranche-sur-Saône
Savoie	73	Chambéry
Haute-Savoie	74	Annemasse
ILE DE FRANCE		
Seine et Marne	77	Meaux Melun Montereau
Yvelines	78	Mantes Les Mureaux Sartrouville Chanteloup les Vignes Achères Trappes - La Verrière - Magny les Hameaux
Essonne	91	Grigny - Fleury Mérogis - Athis-Mons Corbeil Essonne - Evry - Ris Orangis Draveil - Vigneux - Montgeron Val d'Yerres - Brunoy - Epinay sous Sénart - Quincy sous Sénart Val d'Orge - Ste Geneviève des Bois - Saint Michel sur Orge
Hauts-de-Seine	92	Colombes Gennevilliers Clichy la Garenne

Liste des contrats de ville XIème PLan

Seine-Saint-Denis	93	Asnières Villeneuve la Garenne Les Blagis - Bagneux - Bourg la Reine - Fontenay aux Roses - Sceaux Nanterre Aubervilliers Aulnay sous Bois Bagnolet Blanc-Mesnil Bobigny Bondy Clichy sous Bois Montfermeil Drancy Epinay sur Seine La Courneuve Montreuil Neuilly sur Marne Noisy-le-Sec Pantin Saint Denis Sevran Stains Villetaneuse
Val de Marne	94	Villiers sur Marne Champigny Créteil Maisons-Alfort Alfortville Villeneuve Saint Georges Valenton Limeil – Brevannes Ivry Vitry Bonneuil Choisy Orly Villeneuve le Roi

DIV - Mission territoriale

Liste des contrats de ville XIème PJan

Val d'Oise	95	Argenteuil - Bezons Garges - Sarcelles Persan St Gratien - Montigny - Deuil la Barre - Soisy sous Montmorency
------------	----	---

GUADELOUPE	971	Pointe-à-Pitre Abymes Gosier St Martin
MARTINIQUE	972	Fort-de-France Le Lamentin
GUYANE	973	Cayenne Kourou Saint-Laurent du Maroni
LA REUNION	974	Le Port-La Possession Saint-Denis - Sainte-Marie Saint-Pierre
MAYOTTE		Mamoudzou
NOUVELLE CALEDONIE		Nouméa
POLYNESIE FRANCAISE		Papeete

REGIONS	PACTS Urbains du XIe Plan	Procédures Xe Plan	
ALSACE	Bassin Potassique (<i>signé le 16-12-1994</i>)	Pact urbain	DSQ
AUVERGNE	Agglomération de Montluçon (<i>signé Janvier 1994</i>)		DSQ
BOURGOGNE	Le Creusot-Montceau les Mines (<i>signé le 21-07-1994</i>)	Contrat de ville 1ère génération	
CHAMPAGNE- ARDENNE	Vallée de la Meuse (<i>non signé</i>)	Pact urbain	DSQ
FRANCHE-COMTE	Aire Urbaine du Nord-Est Franche-Comté (<i>signé le 13 mars 1995</i>)	Pact urbain	DSQ
LANGUEDOC ROUSSILLON	Bassin d'Alès (<i>signé le 10-11-94</i>)		DSQ
LORRAINE	Bassin de Longwy (<i>non signé</i>) Bassin Houiller (<i>non signé</i>) Bassin sidérurgique et Ferrifère (<i>non signé</i>)	Pact urbain Pact urbain Pact urbain	DSQ DSQ
NORD-PAS DE CALAIS (cf. Contrats de ville)	Boulogne Béthune Calais Douai Lens-Liévin-Hénin-Carvin Somain-Aniche Vallée de la Sambre (Aulnoye/Aymeris Haumont-Maubeuge-Jeumont) Valenciennes	Pact urbain Pact urbain Pact urbain Pact urbain Pact urbain Pact urbain Pact urbain	DSQ DSQ DSQ DSQ DSQ DSQ DSQ
PICARDIE	Val de Nièvre (<i>non signé</i>) La Thiérache (<i>non signé</i>) Aire de Haute Picardie (<i>non signé</i>) Chauny-Tergnier-La Fère (<i>non signé</i>)	Pact urbain Pact urbain Pact urbain Pact urbain	DSQ DSQ
HAUTE-NORMANDIE	Elbeuf-Val de Seine : Volet "Elbeuf " (<i>signé le 30-08-94</i>) - Volet "Val de Seine" (<i>non signé</i>)	Pact urbain	DSQ
RHONE - ALPES	Vallée de l'Ondaine (<i>signé juin 1994</i>) Pays du Gier (<i>signé le 24-07-1994</i>) Agglomération de Roanne (<i>signé le 6-09-94</i>)	Pact urbain Pact urbain	DSQ Convention Ville/Habitat DSQ

TYPLOGIE DES PACTS URBAINS

1 - Zones ruralo-industrielles où il n'y a pas lieu de distinguer de quartiers prioritaires	<ul style="list-style-type: none">• Val d'Authie-Val de Nièvre• La Thiérache• Chauny-Tergnier-La Fère• Bassin sidérurgique et ferrifère• Bassin de Longwy
2 - Zones de contrats de ville où la sélection des quartiers se fait au titre des contrats de ville	<ul style="list-style-type: none">• Aire urbaine du Nord-Est Franche-Comté• Aire de Haute Picardie• Bassin Houiller• Vallée de la Meuse
3 - Zones de superposition des PACTS urbains et des contrats de ville	<ul style="list-style-type: none">• Nord-Pas de Calais
4 - Zones de PACTS où il existe des quartiers prioritaires dans des communes hors contrat de ville	<ul style="list-style-type: none">• Bassin Potassique• Montluçon• Le Creusot-Montceau les Mines• Bassin d'Alès• Elbeuf-Val de Seine• Vallée de l'Ondaine• Pays du Gier• Roanne

Il n'y a lieu de rechercher d'éventuels quartiers prioritaires justifiant d'une politique spécifique que dans les PACTS classés en 4

Délégation Interministérielle à la Ville
et au Développement Social Urbain
Mission territoriale

CONVENTIONS DE SORTIE de DSQ et Conventions de quartier

REGION	DEPART.	TERRITOIRES CONCERNES	Signée le	
ALSACE	Haut-Rhin	Illzach		
	AQUITAINE	Dordogne	Terrasson (**) Boulazac	
BASSE NORMANDIE	Manche	Saint Lô	01/09/95	
	BOURGOGNE	Yonne	Saint-Florentin (**) Avallon (**)	
FRANCHE COMTE	Doubs	Pontarlier (**)	28/11/94	
	Jura	Saint-Claude	12/09/94	
	HAUTE-SAONE	Lure (**)	20/07/94	
		Gray (**)	20/07/94	
ILE DE FRANCE	Seine et Marne	Ozoir La Ferrière (**)	08/07/94	
		Nemours (*)	16/03/94	
	Yvelines	Carrières s/Poissy (**)	14/06/94	
		Montigny le Bretonneux (**)	04/07/94	
		Hauts de Seine	Clamart (*)	signée
	LANGUEDOC ROUSS.	Val d'Oise	Chatenay Malabry (**)	06/02/94
			Cergy St Crhistophe (**)	17/02/94
		Gard	Pontoise (**)	17/02/94
			Beaucaire (**)	19/07/94
			Bagnols s/Ceze (**)	19/08/94
	LIMOUSIN	Herault	Lodeve (**)	21/10/94
			Lunel (**)	31/10/94
Corrèze		Pezenas (**)	13/10/94	
Creuse		Ussel (**)	06/03/95	
LORRAINE	Moselle	Aubusson		
		Creutzwald (**)	12/12/94	
		Folschviller-Valmont (**)	03/03/95	
		Sarreguemines (**)	20/12/94	
NORD PAS DE CALAIS	Pas de Calais	Saint Avold		
		St-Nicolas/St-Laurent (**)	31/05/94	
		Arras (**)	31/05/94	
PAYS DE LA LOIRE	Vendée	La Roche s/ Yon (**)	31/05/94	
PICARDIE	Aisne	Chauny		
	Oise	Compiègne (**)	03/06/94	
POITOU CHARENTES	Charente	Cognac (**)	01/08/94	
	Charente Marit.	Saintes (**)	19/01/95	
		Rochefort (**)	24/09/94	
	Vienne	Châtelleraut (**)	23/09/94	

* documents disponibles à la DIV en version non signée

** documents disponibles à la DIV en version signée

PACA	Alpes Maritimes	Grasse (**)	11/07/94
	Vaucluse	Apt (**)	11/07/94
		Cavaillon (**)	11/07/94
	Hautes Alpes	GAP - Moline (**)	11/07/94
		Romettes	
		Beauregard	
		Centre ville	
		Haut Gap	
	Alpes de Hte Pro.	Digne les Bains (**)	11/07/94
	Bouches du R.	Tarascon (**)	11/07/94
Ain	Bourg en Bresse	DI signée	
Drôme	Donzère (**)	23/09/94	
Rhône	Brignais (**)		
DOM TOM	La Réunion	St Paul (**)	18/04/95
		Tampon (**)	13/02/95
	La Martinique	Basse Pointe	
		Marigot	18/07/95
		Sainte Marie	
		Sainte Anne	
		Schoelcher (**)	30/11/94
		Carbet (**)	15/12/94
		Morne Rouge	

Conventions de sortie d'une procédure CVH :

Auvergne	Cantal	Aurillac	24/12/93
PACA	Var	Sollies-Pont	
PICARDIE	Oise	Noyon	
		Méru	
RHONE ALPES	Rhône	Tarare (**)	10/01/94

* documents disponibles à la DIV en version non signée

** documents disponibles à la DIV en version signée

Liste des GPU (12)

- Argenteuil
- Aulnay sous Bois
- Clichy sous Bois - Montfermeil
- Grigny
- Le Mantois
- Saint Denis - Aubervilliers - Courneuve
- Roubaix
- Marseille
- Vaulx en Velin
- Venissieux
- Gennevilliers
- Epinay sur Seine